



COMMISSION DES INSTITUTIONS

Déposé le : 26 mai 2015

No. : CI-085

Secrétaire : Quik Laplante

## COMMISSION DES INSTITUTIONS

MANDAT :

ÉTUDE DU RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DU CODE D'ÉTHIQUE  
ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

ALLOCUTION DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE

26 MAI 2015

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions,

## **INTRODUCTION**

Permettez-moi d'abord de vous remercier sincèrement de me donner l'occasion de vous adresser quelques mots au sujet du Rapport sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Code)*, pour la période débutant le 6 janvier 2011 et se terminant le 31 décembre 2014. L'occasion est d'autant plus importante puisqu'il s'agit du premier rapport sur la mise en œuvre du Code, adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, à la fin de 2010.

Je vous présente immédiatement les personnes qui m'accompagnent aujourd'hui. La responsable du greffe, M<sup>me</sup> Dominique Baron et les deux conseillers juridiques, M<sup>e</sup> Élodie Gagné-Lafrance et M<sup>e</sup> Bruno Fontaine. Je les remercie sincèrement pour leur constante collaboration professionnelle et pour leur appui dans la préparation du rapport sur la mise en œuvre.

Monsieur le Président, nous allons maintenant parler du Code et de sa mise en œuvre depuis son entrée en vigueur. Mon premier message s'adresse à tous les membres de l'Assemblée nationale. Je veux rendre hommage aux femmes et aux hommes qui n'ont ménagé aucun effort pour donner un sens à leur engagement de soutenir la confiance de la population par leur adhésion aux valeurs de l'Assemblée nationale et par le respect des règles déontologiques prescrites par le Code. Ils ont toute ma reconnaissance. Voici un résumé des principes éthiques et des règles déontologiques que les élus et la population doivent connaître.

## **RÉSUMÉ DU CODE**

### **▪ Valeurs de l'Assemblée nationale**

Au premier chef, le Code comprend les valeurs de l'Assemblée nationale. Parmi les nombreux éléments qui y sont proclamés, je dois insister sur l'engagement de tous les membres de l'Assemblée nationale envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des

Québécois. En outre, chaque député reconnaît qu'il est au service des citoyens. J'y reviendrai dans un instant.

- **Règles déontologiques**

Pour résumer, en quelques phrases, les règles déontologiques prescrites par le Code, je rappellerais au député qu'il lui est interdit d'exercer certaines fonctions incompatibles. Face aux risques de conflits d'intérêts, un député doit impérativement préserver son indépendance de jugement. Il doit mettre de côté son intérêt personnel au bénéfice de l'intérêt collectif. Par ses actions et par son influence, il ne peut pas favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. De la même façon, tous les députés doivent respecter la confidentialité des dossiers et protéger les renseignements dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leur charge. En outre, le législateur a introduit au Code des règles déontologiques détaillées pour les contrats impliquant un membre de l'Assemblée nationale et le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

D'autres règles déontologiques concernent, notamment, les dons et avantages, la déclaration des intérêts personnels et l'assiduité.

Les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif leur imposent, vu l'importance des responsabilités qu'ils assument, des mesures plus sévères en matière de conflit d'intérêts, de déclaration d'intérêts ainsi que des règles d'après-mandat.

- **Mécanismes d'application et de contrôle**

Pour l'exercice de leur charge, le Code donne la priorité au droit des membres de l'Assemblée nationale d'être conseillés, par le commissaire ou par le juriconsulte, chaque fois qu'ils le requièrent. Si les circonstances l'exigent, le commissaire peut, sur demande d'un député ou à son initiative, faire une enquête pour déterminer si un député ou un ministre a commis un manquement au Code.

- **Membres du personnel**

À compter du 30 avril 2013, tous les membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels ont été assujettis aux valeurs de l'Assemblée nationale et à des règles déontologiques dont la mise en application relève du commissaire.

## **MISE EN ŒUVRE DU CODE, DEPUIS SON ADOPTION**

- **Valeurs de l'Assemblée nationale**

Dans une démocratie comme la nôtre, on ne saurait trop insister sur le rôle fondamental des députés et des ministres au service des citoyens. Comme je le mentionnais plus tôt, ils doivent travailler sans relâche à l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois. Ces valeurs de l'Assemblée nationale s'appliquent à tous les députés et aux ministres, quelle que soit la formation politique à laquelle ils appartiennent. Elles doivent les guider, servir de repère pour maintenir leur indépendance de jugement, être efficaces et agir de façon responsable.

Chaque fois que j'en ai l'occasion, je n'hésite pas à expliquer aux députés et aux ministres que le respect des valeurs de l'Assemblée nationale n'a rien de théorique ou d'abstrait. Au contraire, ils doivent s'appuyer sur les repères établis par l'article 6 du Code. Il va de soi que ces valeurs invitent clairement les élus à se comporter en bons citoyens et à respecter la loi, comme nous sommes tous tenus de le faire. En fait, par l'importante fonction qu'ils assument à titre de député ou de ministre, il incombe aux élus de donner l'exemple. Sans s'imposer des obligations qui vont au-delà de ce que le Code exige, il s'agit simplement de s'inspirer du cadre légal en vigueur au Québec et de respecter rigoureusement toutes les normes qui en résultent. Elles sont autant d'indices des éléments constitutifs du comportement d'un député guidé par les valeurs de l'Assemblée nationale et dont l'exemple nous inspire.

Ai-je besoin d'insister sur le devoir incontournable pour chaque élu de donner l'occasion à la population qu'il représente de participer aux débats publics? Le député contribue à l'atteinte de cet objectif en s'assurant d'être bien renseigné et de considérer tous les faits relatifs à la situation qu'il traite. Il a la responsabilité de comprendre les processus législatifs et administratifs correspondants afin d'effectuer une analyse approfondie dans chaque cas. En

somme, les députés et les ministres ont le privilège de donner une voix aux citoyens qu'ils représentent et de soutenir l'intérêt public grâce aux valeurs de l'Assemblée nationale qui les guident.

### **INCOMPATIBILITÉS DE FONCTIONS**

Les risques d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts peuvent augmenter de façon significative lorsqu'un député occupe une autre fonction, en plus de sa charge à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi plusieurs fonctions décrites à l'article 11 du Code sont incompatibles avec la charge de député. Or, même pour les fonctions qui ne sont pas, en principe, incompatibles, il me semble pertinent de recommander un examen de l'opportunité d'encadrer ou de maintenir, dans certains cas, un cumul de fonctions par un député. Devant l'augmentation incessante des responsabilités qui sont assumées et la complexité des dossiers correspondants, je propose de considérer un encadrement du droit du député d'exercer simultanément d'autres fonctions.

### **CONFLITS D'INTÉRÊTS**

Une partie importante de la mise en œuvre du Code concerne le risque de se placer dans une situation de conflit d'intérêts, en exerçant ses fonctions de député ou de ministre. L'élu doit maintenir une frontière étanche entre son intérêt personnel et l'exercice de sa charge. Est-il besoin de rappeler qu'il ne s'agit pas de se fier à sa propre analyse du risque de conflit d'intérêts, mais d'abord et avant tout, de considérer ce qui pourrait être perçu par une personne raisonnablement bien informée? Voilà pourquoi, il est très important de considérer ces questions de conflits d'intérêts à partir des circonstances et de l'ensemble des faits propres à chaque contexte particulier. Il n'est pas question de conclure à partir d'un simple soupçon.

### **SE PRÉVALOIR DE SA CHARGE POUR INFLUENCER**

À titre d'agent de changement, de concepteur de politique publique, les membres de l'Assemblée nationale peuvent exercer une influence inestimable pour l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois. Dans leur mandat de prêter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide, je leur propose de maintenir un contact très

étroit avec les citoyens de leur circonscription en cherchant à être informés de leur point de vue et de leurs attentes. Cette connaissance fine est indispensable pour bien les représenter.

## **MÉDIAS SOCIAUX**

Dans l'analyse de ce qui peut constituer une situation de conflit d'intérêts pour un membre de l'Assemblée nationale, on ne peut absolument pas ignorer l'importance reconnue à cette fonction et la notoriété dont bénéficie le député, non seulement dans sa circonscription, mais pour l'ensemble du Québec. À mon avis, les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas suffisamment conscients de l'influence qu'ils exercent autour d'eux, d'abord et avant tout par leur compétence, mais également par la crédibilité qui est rattachée à l'exercice de leur fonction de député ou de ministre. Cette influence prend une importance particulière dans l'utilisation des médias sociaux puisque l'on s'adresse à un nombre incalculable de citoyens. Dans cet esprit, il faut prendre garde à l'impact de ses agissements et de ses écrits. L'objectif d'exemplarité mentionné précédemment exige des députés et des ministres qu'ils tiennent des propos empreints d'exactitude et de rigueur, écartant le risque de manquer à leurs obligations déontologiques.

## **INTÉRÊT PERSONNEL ET FINANCIER**

S'inspirant de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (chapitre A-23.1), l'article 25 du Code apporte une précision importante en matière de conflit d'intérêts, en indiquant que le député qui a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, doit déclarer publiquement la nature de cet intérêt et se retirer de la séance, sans exercer son droit de vote, ni participer aux débats sur cette question. Le rapport sur la mise en œuvre suggère que l'article 25 du Code soit modifié pour prévoir, dans la situation que je viens de décrire, que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct.

Je dois ajouter que la modification proposée à l'article 25 du Code concerne uniquement les débats à l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire. Cette recommandation ne concerne pas les séances du Conseil des ministres ou d'autres forums pour lesquels l'article 49

du Code doit s'appliquer. À mon avis, il est important de respecter le droit fondamental des parlementaires de s'exprimer, sauf dans des circonstances très exceptionnelles, particulièrement de communiquer leur expertise dans le domaine concerné et d'assumer pleinement leur mandat de représenter la population. Ainsi, lorsqu'un député a déclaré publiquement son intérêt personnel et financier distinct, préalablement, il devrait pouvoir prendre part aux débats parlementaires, qui sont publics, à la condition de ne pas voter sur la question à l'égard de laquelle il a un intérêt personnel et financier distinct.

### **DONS ET AVANTAGES**

Les règles déontologiques du Code comprennent un chapitre consacré aux dons et avantages que peuvent recevoir les députés et les ministres. Dans certains cas, ils peuvent accepter des cadeaux, à la condition qu'il ne s'agisse pas d'un échange pour une intervention ou une prise de position. Ils doivent aussi refuser le cadeau qui peut influencer leur indépendance de jugement dans l'exercice de leurs fonctions, ou risquer de compromettre leur intégrité ou celle de l'Assemblée nationale. Lorsque ces interdictions ne s'appliquent pas, ils peuvent accepter un présent ou une invitation. Toutefois, si le cadeau a une valeur de plus de deux cents dollars, ils doivent le déclarer au commissaire.

Même si ces règles apportent une clarification essentielle en matière de dons et avantages, les citoyens et les entreprises doivent savoir que lorsqu'ils demandent l'aide de leur député ou d'un ministre, aucun cadeau n'est requis. Au contraire, ils devraient comprendre que lorsqu'ils offrent un cadeau, qu'ils organisent des cocktails ou des réceptions, directement en lien avec l'aide qu'ils souhaitent obtenir, ils risquent de mettre le député ou le ministre dans l'embarras et même de lui nuire. Dans un contexte politique où les élus sont appelés à faire la gestion de fonds publics, ces cadeaux sont à éviter, plus spécialement lorsque l'on sollicite une aide quelconque.

### **RÈGLES DÉONTOLOGIQUES PARTICULIÈRES POUR LES MINISTRES**

Le législateur a prévu des règles déontologiques plus sévères pour un ministre, notamment, en matière de conflit d'intérêts. Comme vous le savez, en plus des fonctions qu'il exerce dans son ministère, un ministre participe à plusieurs rencontres, notamment au Conseil des ministres. Dans l'exercice de sa charge, il dispose d'une quantité impressionnante de renseignements

confidentiels, qui ne sont pas disponibles au public. En théorie, ces renseignements pourraient permettre au ministre de spéculer sur certains titres à la bourse, parce qu'il serait en mesure d'anticiper ce qui pourrait avoir une influence sur les marchés à court ou à moyen terme. De façon à ce qu'il soit clair que le ministre ne spécule pas et ne peut pas être soupçonné de le faire, l'article 45 du Code a codifié une règle fondamentale qui existe depuis un bon moment. Un ministre ne peut pas conserver ses intérêts dans une entreprise à la bourse. Il a deux choix. Il doit se départir de ses titres à la bourse ou les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard.

L'expérience me conduit à présenter aux membres de l'Assemblée nationale trois recommandations.

- Premièrement, au moment d'adopter le Code en 2010, les membres de l'Assemblée nationale n'ont donné que très peu de précisions sur les règles applicables en matière de fiducie ou de mandat sans droit de regard. Nous avons compris qu'il faut se référer au Code civil du Québec, lorsque des questions sont soulevées, notamment concernant d'éventuelles instructions adressées au fiduciaire ou au mandataire. La présentation du rapport sur la mise en œuvre est l'occasion d'inviter les députés à considérer la possibilité d'apporter des précisions au cadre initialement établi, le cas échéant.
- Deuxièmement, à l'exemple de ce qui existe dans certaines autres provinces, je suggère aux membres de l'Assemblée nationale de considérer la possibilité de prévoir un remboursement des coûts relatifs à la constitution d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard.
- Troisièmement, le commissaire doit être, à mon avis, autorisé spécifiquement à requérir périodiquement des renseignements du fiduciaire ou du mandataire concernant les biens administrés et la gestion de ceux-ci.

## **CONTRÔLE DES POUVOIRS DÉLÉGUÉS AU COMMISSAIRE**

Le mandat du commissaire me semble être en lien étroit avec le rôle fondamental des députés de donner une voix à la population qu'ils représentent. Le commissaire doit contribuer au maintien de la confiance de la population envers les députés et l'Assemblée nationale. Il doit se soucier constamment de l'intérêt public et s'assurer que les membres de l'Assemblée nationale et les membres de leur personnel en font autant. En même temps, le commissaire doit garder ses distances dans un souci d'objectivité et d'impartialité, comme le précise l'article 65 du Code. Je m'inquiète de l'isolement dans lequel le commissaire est placé. À mon avis, la Commission des institutions doit considérer la possibilité de prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire, dans l'application du Code, des Règles et du Règlement.

## **FORMATION**

L'objectif de prévention des situations de conflits d'intérêts pourrait être soutenu encore plus directement en prévoyant une formation relative aux obligations prescrites par le Code, les Règles et le Règlement. Cette formation serait obligatoire à au moins une reprise pour chaque mandat.

## **PROTECTION DES TÉMOINS**

Le Code permet au commissaire de faire une enquête à la demande d'un député ou de sa propre initiative. Le rapport sur la mise en œuvre résume les activités du commissaire en matière d'enquête depuis l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes, le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

J'aimerais attirer l'attention des membres de la Commission des institutions sur le défi que représente la collecte des renseignements permettant au commissaire d'exercer un suivi documenté des activités des membres de l'Assemblée nationale et, le cas échéant, d'appliquer les mécanismes de contrôle prévus par le Code. Pour soutenir les activités du commissaire à ce sujet, il me semble essentiel de reconnaître la contribution de chaque citoyen qui dispose de renseignements éminemment utiles à la mission du commissaire. Dans un contexte strictement confidentiel, ces renseignements permettent au commissaire d'avoir un regard plus exact sur différents risques de conflits d'intérêts lui permettant d'intervenir, dans un contexte préventif,

pour guider les députés et les ministres. Ces gestes préventifs du commissaire, exercés de façon confidentielle, ont été appréciés par les députés et les ministres concernés.

Je crois que le Code devrait être révisé pour prévoir plus explicitement cette contribution de tout citoyen et pour introduire un mécanisme de protection législative complète contre les représailles dont pourraient faire l'objet les personnes qui s'adressent au commissaire.

### **SANCTIONS POUR LES MEMBRES DU PERSONNEL**

Au moment de l'adoption du Code, la *Loi sur l'Assemblée nationale* et la *Loi sur l'exécutif* (chapitre E-18) ont été modifiées de façon à permettre, respectivement, au Bureau de l'Assemblée nationale et au commissaire, d'adopter des dispositions normatives concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des membres du personnel d'un cabinet ministériel. Ces dispositions législatives habilitant le Bureau de l'Assemblée nationale et le commissaire n'ont pas explicitement introduit le pouvoir de recommander l'imposition d'une sanction, en cas de manquement au Règlement ou aux Règles. À mon avis, il serait souhaitable qu'en cas de manquement, le rapport d'enquête du commissaire concernant un membre du personnel comprenne, le cas échéant, une recommandation relative à une sanction. En outre, le commissaire pourrait se voir confier le mandat de rendre public ce rapport d'enquête.

### **SITUATIONS EXCEPTIONNELLES**

En 2010, le législateur a fait le choix d'élaborer des règles déontologiques et des principes éthiques qui s'appliquent à tous les députés, y compris les membres des cabinets de l'Assemblée nationale. Seuls les membres du Conseil exécutif font l'objet de règles déontologiques particulières, comme je l'ai mentionné précédemment.

Plus récemment, on s'est interrogé sur la nécessité d'ajouter d'autres règles déontologiques particulières, dans l'hypothèse où un député, qui n'est pas membre du Conseil exécutif, détient des intérêts dont l'importance ou la nature est telle qu'ils le mettent constamment à risque de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts ou de faire l'objet d'une allégation à cet égard.

Selon l'importance ou la nature des intérêts du député et la fonction qu'il occupe, l'obligation de préserver son indépendance de jugement, en écartant son intérêt personnel au bénéfice de l'intérêt collectif, ou celui de ne pas favoriser ses intérêts personnels, ou d'une manière abusive ceux de toute autre personne, peut, en pratique, susciter un très grand nombre de questions. Est-ce que tous ces soucis pourraient ultimement nuire à l'exercice de la charge du député? Voilà pourquoi je crois que l'examen du rapport sur la mise en œuvre donne l'occasion de s'interroger sur les limites du Code et de considérer l'opportunité d'introduire des règles déontologiques qui peuvent être adaptées à ces situations exceptionnelles.

## **CONCLUSION**

En terminant, je rappelle que les responsabilités assumées par les députés et par les membres du Conseil exécutif ne sont pas banales. La rigueur des dispositions éthiques et déontologiques adoptées par le législateur en 2010 est directement proportionnelle à ces responsabilités. Je me réjouis de la culture éthique et déontologique adoptée par les membres de l'Assemblée nationale, s'inspirant des règles éthiques et déontologiques édictées par le Code. Les députés savent bien qu'ils doivent demeurer attentifs aux risques de conflits d'intérêts et apprendre à déceler ces risques. Ils ne laissent rien passer. Lorsqu'une situation concrète se présente, ils connaissent l'importance d'agir sans tarder et de consulter le commissaire ou le juriconsulte au moment opportun.

J'apprécie grandement la collaboration de tous les membres de l'Assemblée nationale et des membres de leur personnel. Je les en remercie sincèrement.

Merci beaucoup Monsieur le Président.

